

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### La Cour des comptes

Lachapelle, Amélie

*Published in:*

Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat

*Publication date:*

2015

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Lachapelle, A 2015, La Cour des comptes. Dans Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'Etat. Larcier , Bruxelles, p. 299-326.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Cour des comptes\*

Depuis 2010, nul ne doutait qu'aurait bientôt lieu une révision de l'article 180 de la Constitution portant sur la Cour des comptes<sup>1</sup>.

La révision de cet article était, à vrai dire, attendue depuis plus longtemps encore, celui-ci n'ayant fait l'objet que d'une seule révision depuis 1831, le 5 mai 1993<sup>2</sup>, afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes aux recettes fiscales, et de traduire la réforme du bicaméralisme<sup>3</sup>. Il était temps que le prescrit de l'article 180 de la Constitution reflète la réalité du contrôle exercé par la Cour.

A l'origine, deux propositions avaient été déposées en vue de réviser l'article 180 de la Constitution : d'une part, la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution du 23 décembre 2010 afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes au-delà de sa compétence strictement limitée aux comptes de l'Etat, initiée par la Chambre<sup>4</sup>, et, d'autre part, la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution du 25 juillet 2013, initiée par le Sénat<sup>5</sup>.

La première proposition tendait à ajouter à l'article 180 de la Constitution que « [l]a Cour est également chargée des autres compétences que la loi lui attribue », en vue de permettre, entre autres, à la Cour de contrôler l'utilisation des fonds récoltés par les organismes

---

\* L'auteur tient à remercier Philippe Quertainmont pour la relecture attentive de cette contribution, et les conseils promulgués à sa suite.

<sup>1</sup> La déclaration de révision de la Constitution du 6 mai 2010 prévoit, en effet, la révision de l'article 180 de la Constitution « en vue d'y ajouter un alinéa en vertu duquel la loi peut attribuer des compétences supplémentaires à la Cour des comptes » (*Mon. b.*, 7 mai 2010).

<sup>2</sup> Proposition de révision de l'article 116 de la Constitution (aujourd'hui article 180), amendement n° 1, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 737/2-92/93.

<sup>3</sup> Voy. les multiples déclarations et propositions de révision de l'article 116 de la Constitution citées par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis 17.266/2 du 3 février 1987 sur une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1986-1987, n° 369/2-85/86, pp. 2-4).

<sup>4</sup> Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes au-delà de sa compétence strictement limitée aux comptes de l'Etat, 23 décembre 2010, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 53-0896/001. Voy. aussi la révision de l'article 180 de la Constitution afin d'étendre le contrôle de la Cour des comptes au-delà de sa compétence strictement limitée aux comptes de l'Etat, 11 décembre 2007, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2007-2008, n° 52-0531/00.

<sup>5</sup> Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, 25 juillet 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2244/1.

faisant appel à la générosité publique, faisant échos à la proposition de loi en ce sens du 11 décembre 2007, devenue caduque<sup>6</sup>. Cette proposition est toutefois devenue sans objet, la seconde proposition ayant été adoptée le 19 décembre 2013, et mise en œuvre le 6 janvier 2014<sup>7</sup>.

L'article 180 de la Constitution se compose désormais de deux nouveaux alinéas, rédigés de la manière suivante :

« La loi peut confier à la Cour des Comptes le contrôle des budgets et de la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent. Elle peut également permettre que le décret ou la règle visée à l'article 134 règlent ce contrôle. Sauf pour ce qui concerne la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Des missions supplémentaires peuvent être confiées à la Cour par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Sur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions. Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région avant la date d'entrée en vigueur du présent alinéa. »

L'insertion de ces deux nouveaux alinéas exécute deux points de l'Accord institutionnel pour la Sixième Réforme de l'Etat du 11 octobre 2011 intitulé « Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes » (p. 49), à savoir, d'une part, la possibilité pour les parlements des entités fédérées de confier des missions à la Cour des comptes, le cas échéant moyennant rémunération – et par la même occasion, la reconnaissance indirecte du contrôle de la Cour à l'égard des entités fédérées – et, d'autre part, l'actualisation de l'article 180 de la Constitution au regard des missions réellement exercées par la Cour des comptes<sup>8</sup>.

Celles-ci sont, en effet, bien plus vastes que ce que laissait penser le prescrit de l'article 180 de la Constitution, tant en ce qui concerne leurs

<sup>6</sup> Proposition de loi visant à étendre le contrôle de la Cour des comptes à l'utilisation des fonds récoltés par les organismes faisant appel à la générosité publique, 11 décembre 2007, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2007-2008, n° 52-0522/001.

<sup>7</sup> Projet de révision de l'article 180 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3213/003, p. 5 ; Projet de révision de l'article 180 de la Constitution, texte adopté en séance plénière et soumis à la sanction royale, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3213/005.

<sup>8</sup> Projet de révision de l'article 180 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3213/003, p. 3.

destinataires que leurs objets. On relèvera, à cet égard, que certaines de ces missions auxiliaires ont été légèrement modifiées par quelques-unes des innombrables lois – on en dénombre 32 ! – adoptées le 6 janvier 2014 en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'Etat<sup>9</sup>.

Cette révision de l'article 180 de la Constitution donne enfin suite au long combat mené par la section de législation du Conseil d'Etat à l'encontre des multiples extensions par voie législative dont la Cour des comptes a fait l'objet ces dernières années, tant au sujet des entités fédérées que de ses missions auxiliaires<sup>10</sup>. Le Conseil d'Etat a plusieurs fois rappelé, en effet, que le législateur ne pouvait pas, en l'absence d'une révision de l'article 180 de la Constitution en ce sens, assigner des missions additionnelles, autres que celles limitativement énumérées dans la Constitution, à la Cour des comptes.

\*

Le présent verbo se compose de deux parties. Dans la première partie, nous commenterons le quatrième alinéa de l'article 180 de la Constitution et reviendrons sur le contrôle exercé par la Cour sur les budgets et la comptabilité des communautés et régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent. Dans la seconde partie, nous commenterons le cinquième alinéa nouvellement inséré, et présenterons les quelques modifications apportées par la Sixième Réforme de l'Etat aux missions particulières dévolues à la Cour.

Les missions traditionnelles de la Cour<sup>11</sup>, n'étant pas affectées par la Sixième Réforme de l'Etat, on renverra, à leur sujet, à des

<sup>9</sup> *Mon. b.*, 31 janvier 2014.

<sup>10</sup> Voy., par ex., C.E., avis 17.266/2 du 3 février 1987 sur une proposition de loi portant extension des compétences de la Cour des comptes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1986-1987, n° 369/2-85/86, p. 5 ; avis 18.009/2 du 12 mai 1987 sur un projet de loi améliorant l'exercice du contrôle parlementaire en matière budgétaire, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1986-1987, n° 815/2-86/87, p. 1 et avis 26.054/9 du 3 mars 1997 sur une proposition de loi devenue la loi du 10 mars 1998 modifiant la loi du 29 octobre 1846 organique de la Cour des comptes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n° 618/3, pp. 4 et 9. Tous ces avis ont souligné que l'énumération des attributions de la Cour des comptes figurant à l'article 180 de la Constitution devait être regardée comme limitative, et qu'il n'était pas du pouvoir du législateur d'attribuer des compétences plus étendues sans l'habilitation du Constituant. A chaque fois, le Conseil d'Etat a conclu, sans être suivi pour autant, que tant que la Constitution n'aura pas été revue dans ce sens, il n'appartenait pas au législateur d'attribuer des compétences additionnelles à la Cour des comptes.

<sup>11</sup> Les missions traditionnelles de la Cour sont classiquement rangées en trois catégories : celles de nature administrative, celles de nature parlementaire et celles de nature juridictionnelle. La mission administrative concerne le contrôle de l'exécution du budget et du recouvrement des

ouvrages plus détaillés<sup>12</sup>. Nous renvoyons également à d'autres ouvrages plus spécialisés pour une étude exhaustive de la Cour des comptes<sup>13</sup>.

### I. Le contrôle de la Cour des comptes pour le compte des parlements fédérés

La Sixième Réforme de l'Etat, par l'insertion d'un quatrième alinéa à l'article 180 de la Constitution, offre enfin un fondement constitutionnel aux dispositions concernant le contrôle exercé par la Cour des comptes sur les budgets et la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, pour le compte de leurs parlements respectifs. Les dispositions dont il est question existent déjà, comme nous le verrons dans le premier point (A) de la présente partie.

recettes, la mission parlementaire se rapporte au devoir d'information du Parlement et la mission juridictionnelle a trait à la responsabilité des comptables publics devant la Cour pour la gestion des deniers publics.

<sup>12</sup> P. QUERTAINMONT, *La Cour des comptes et sa mission juridictionnelle*, Bruxelles, Bruylant, 1977, pp. 16-36 ; Id., « Les contrôles financiers », *Rev. dr. ULB*, n° 37, 2008, pp. 31-37 ; P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 349-417. On soulignera que la nature et l'étendue de ces missions ont bien changé depuis 1831, en raison de divers facteurs, tels que, pour l'essentiel, la réforme de la comptabilité publique, les interventions de l'Union européenne relatives à la politique budgétaire et financière des Etats membres, l'internationalisation des marchés financiers et du champ d'intervention de l'action étatique, ainsi que la mise en œuvre des diverses réformes de l'Etat. Ces évolutions impliquent une modification des méthodes de contrôle et de travail de la Cour. On indiquera, par exemple, que, dans le cadre de la transposition de la réglementation européenne sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (*six pack*), la Cour des comptes s'est vu chargée de certifier les comptes annuels de l'Etat fédéral, des communautés et des régions à partir de 2020 (art. 6 de la loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, *Mon. b.*, 25 avril 2014 ; art. 3 de la loi du 10 avril 2014 modifiant, en vue de transposer partiellement la directive 2011/85/UE, la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation de la Cour des comptes, *Mon. b.*, 25 avril 2014). On rappellera qu'une telle obligation de certification était déjà prévue par la Région de Bruxelles-Capitale, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, par la Commission communautaire commune, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, par la Communauté germanophone, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, et par la Région wallonne et la Communauté française, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Sur l'audit de certification, voy. C. comptes, *Rapport annuel 2011*, approuvé en assemblée générale du 20 juin 2012, pp. 21 à 34, et C. comptes, *Rapport annuel 2013*, approuvé en assemblée générale de la Cour des comptes du 2 juillet 2014, pp. 22 et 23.

<sup>13</sup> Pour une étude exhaustive sur la Cour des comptes, voy. P. RION et A. TROSCHE, *op. cit.*, pp. 349-417. Comme ouvrages plus anciens, voy. égal. P. QUERTAINMONT, *op. cit.* ; J. BRITZ, *Loi organique de la Cour des Comptes du 29 octobre 1846, commentée et expliquée, par les rapports et les discussions des Chambres, les observations de la Cour des Comptes, la jurisprudence administrative, et la loi sur la comptabilité ; suivie du Règlement d'ordre de cette Cour et de la loi sur la comptabilité de l'état*, Bruxelles, Devroye, 1847.

En outre, il découle des développements qui accompagnent la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution que les parlements des entités fédérées peuvent désormais adopter des règles relatives à l'organisation de la Cour des comptes. Nous aborderons cette question dans le second point (B).

Enfin, si la composition de la Cour des comptes n'est nullement modifiée par la Sixième Réforme de l'Etat, il aurait été souhaitable que ça le soit, comme nous le montrerons dans un troisième et dernier point (C).

### A. Le contrôle du budget et de la comptabilité des entités fédérées

Au départ, la Cour des comptes était compétente uniquement à l'égard de l'Etat<sup>14</sup>, encore unitaire, et des provinces. Les communes ne relevaient pas de son contrôle, et ce n'est toujours pas le cas. Le budget et les comptes annuels des communes sont soumis au contrôle de tutelle, exercé en Région wallonne par le Gouvernement wallon<sup>15</sup>, à l'exception de la commune de Comines-Warneton et des communes de la région de langue allemande<sup>16</sup>.

Les régions pourraient toutefois, sur la base du nouvel alinéa 5 de l'article 180 de la Constitution<sup>17</sup>, confier le contrôle du budget et de la comptabilité des communes à la Cour des comptes. Dans ce cas, une telle mission devra faire l'objet d'une rémunération, ainsi que le dispose le nouvel alinéa.

Mais le processus de fédéralisation de notre pays a naturellement conduit la Cour des comptes à se prononcer également sur le budget

<sup>14</sup> L'Etat s'entend aujourd'hui plus largement, en raison de la décentralisation par service. Ainsi, par « Etat », on entend les différents « services » de l'Etat, au sens de l'article 2 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral. L'article 5 de la loi du 29 octobre 1846 a été modifié en conséquence par la loi du 22 mai 2003 modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

<sup>15</sup> Art. L3131-1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation du 22 avril 2004, *Mon. b.*, 12 août 2004, tel que modifié par l'article 11 du décret du 31 janvier 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Mon. b.*, 14 février 2013.

<sup>16</sup> Art. L3111-1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation précité. La tutelle y est exercée respectivement par le Gouverneur de la province du Hainaut et par le Gouvernement de la Communauté germanophone (art. 244, § 1<sup>er</sup>, de la Nouvelle loi communale coordonnée par l'A.R. du 24 juin 1988, *Mon. b.*, 3 septembre 1988 et art. 12 du décret du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de langue allemande, *Mon. b.*, 18 mars 2005).

<sup>17</sup> Sur l'alinéa 5, voy. *infra*, point II.

et les comptes des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent.

Il aura cependant fallu attendre la Sixième Réforme de l'Etat, et la révision de l'article 180 de la Constitution, pour que cette extension naturelle de compétences soit expressément reconnue constitutionnellement.

La compétence de la Cour des comptes se fondait, avant la révision de l'article 180 de la Constitution, sur l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : LSF)<sup>18</sup>, adoptée à l'issue de la Quatrième Réforme de l'Etat, rédigé comme suit :

« § 2. La loi détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle exercé par la Cour des Comptes.

En ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui dépendent des communautés et régions, la loi détermine les dispositions générales relatives à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes.

La loi détermine les dispositions générales en matière de contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions ».

La loi dont il est fait état au second paragraphe, de même qu'au quatrième alinéa de l'article 180 de la Constitution, est la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes<sup>19</sup>, et spécialement son article 10, dont le contenu se rapproche de l'article 5 de la loi organique du 29 octobre 1846<sup>20</sup>. Elle est applicable aux Communautés française et flamande, aux Régions wallonne et flamande et à la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi qu'à la Communauté germanophone<sup>21</sup> et à la Commission communautaire commune<sup>22</sup>. Elle est également applicable à la Commission communautaire française depuis le 10 janvier 2014<sup>23</sup> ; dans ce der-

<sup>18</sup> *Mon. b.*, 17 janvier 1989.

<sup>19</sup> *Mon. b.*, 25 juin 2003.

<sup>20</sup> Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes, *Mon. b.*, 1<sup>er</sup> novembre 1846.

<sup>21</sup> En vertu de l'art. 60bis de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, *Mon. b.*, 18 janvier 1984.

<sup>22</sup> En vertu de l'art. 82, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *Mon. b.*, 14 janvier 1989.

<sup>23</sup> En vertu de l'art. 7 de la loi-programme du 26 décembre 2013 (II), en vigueur le 10 janvier 2014, *Mon. b.*, 31 janvier 2014, insérant un 7<sup>o</sup> à l'art. 2 de la loi du 16 mai 2003.

nier cas, dans la mesure où cette dernière exerce les compétences de la Communauté française en application de l'article 138 de la Constitution. Les communautés et les régions ont adopté des décrets et des ordonnances complémentaires à la loi du 16 mai 2003<sup>24</sup>.

Ces décrets et ordonnances, de même que les lois précitées du 16 janvier 1989 et du 16 mai 2003 ne sont nullement altérés par le nouvel alinéa de l'article 180<sup>25</sup>.

On notera que la loi du 16 mai 2003 constitue le pendant de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral<sup>26</sup>, en ce qui concerne les entités fédérées. Ces deux lois ont pour objectif, avec la loi du 22 mai 2003 modifiant la loi organique de la Cour des comptes du 29 octobre 1846<sup>27</sup>, de réformer la comptabilité publique, en regroupant et en consolidant les données comptables de toutes les entités fédérées et de l'Etat fédéral.

Il est dommage que l'article 180 de la Constitution, à l'occasion de sa révision, n'ait pas cherché davantage à mettre en œuvre cette réforme de la comptabilité publique.

On constate, en effet, que la Cour des comptes demeure chargée du « contrôle des comptes de l'administration générale », et non, comme le prescrit l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi organique du 29 octobre 1846, modifié suite à la réforme de la comptabilité publique, du « contrôle de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire des services de l'Etat ».

L'administration générale présente un champ d'application moins large que celui des « services de l'Etat », tels que définis à l'article 2 de la loi précitée du 22 mai 2003. Elle n'englobe notamment pas les organismes publics créés par l'Etat ou qui en dépendent. Or, la compétence de la Cour à leur égard n'est prévue qu'en ce qui concerne

<sup>24</sup> Ordonnance du 21 novembre 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *Mon. b.*, 12 décembre 2006 ; décret du 25 mai 2009 relatif au règlement budgétaire de la Communauté germanophone, *Mon. b.*, 14 juillet 2009 ; décret du 8 juillet 2011 réglant le budget, la comptabilité, l'attribution de subventions et le contrôle de leur utilisation, et le contrôle par la Cour des comptes, *Mon. b.*, 5 août 2011 ; décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du gouvernement de la Communauté française, *Mon. b.*, 17 janvier 2012 ; décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du gouvernement wallon, *Mon. b.*, 29 décembre 2011.

<sup>25</sup> Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, 25 juillet 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2244/1, p. 4.

<sup>26</sup> *Mon. b.*, 3 juillet 2003, pp. 35883 et s.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 35901 et s.



les entités fédérées<sup>28</sup>. Il aurait été souhaitable de prévoir expressément dans la Constitution la compétence de la Cour à leur égard, comme le prévoit l'article 5, § 3, de la loi organique du 29 octobre 1846. Mais encore faut-il, il est vrai, savoir ce qu'il faut entendre par « organismes publics »<sup>29</sup>... La Cour des comptes elle-même semble caler sur la question<sup>30</sup>.

### B. Les règles relatives à l'organisation de la Cour des comptes

On distingue, parmi les règles relatives à l'organisation de la Cour des comptes, deux types de règles : d'une part, les règles qui concernent *l'organisation* en tant que telle de la Cour des comptes, d'autre part, celles qui portent sur l'organisation du *contrôle* réalisé par la Cour et ses modalités<sup>31</sup>.

Il n'a jamais fait de doute que les assemblées des entités fédérées pouvaient adopter des règles de second type, dans le respect des dispositions générales fixées dans la loi précitée du 16 mai 2003. L'article 180, alinéa 4, nouvellement révisé, de la Constitution, le reconnaît désormais expressément, déclarant, dans sa deuxième phrase, que la loi – en l'occurrence la LSF, et plus spécialement son article 50, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, *in fine* – « peut également permettre que le décret ou la règle visée à l'article 134 règle ce contrôle ».

En revanche, l'affirmation était auparavant moins certaine pour le premier type de règles. Dans un avis rendu en 2003, la section de

<sup>28</sup> Cette compétence procédait déjà de l'art. 50, § 2, al. 2, de la LSF et de l'art. 10, § 2, de la loi du 16 mai 2003 précitée.

<sup>29</sup> Voy., sur le contrôle des organismes publics par la Cour des comptes, son 169<sup>e</sup> *Cahier d'observations*, pp. 237-240. Voy. aussi C. comptes, 167<sup>e</sup> *Cahier d'observations*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, pp. 531 et s. Les publications de la Cour des comptes sont disponibles sur son site Internet : <https://www.ccrek.be/FR/Publications.html>.

<sup>30</sup> Dans son rapport annuel de 2012, la Cour des comptes « constate qu'il est actuellement difficile de déterminer quels organismes publics fédéraux sont à considérer comme des organismes administratifs publics au sens de l'article 2, 3<sup>e</sup>, de la loi du 22 mai 2003 » (C. comptes, *Rapport annuel 2012*, approuvé en assemblée générale du 5 juin 2013, p. 22). Voy., sur les critères fixés par la Cour pour identifier les organismes soumis à son contrôle, son 169<sup>e</sup> *Cahier d'observations*, adopté le 5 décembre 2012, p. 238. A cet égard, on indiquera qu'un éclaircissement vient d'être apporté à la situation. La récente loi du 8 mai 2014 insère, en effet, à l'article 2 de la loi du 22 mai 2003, un nouvel alinéa qui définit plus clairement les organismes administratifs publics visés par cette loi (article 2 de la loi du 8 mai 2014 modifiant la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, *Mon. b.*, 17 juin 2014).

<sup>31</sup> P. RION et A. TROSCHE, *op. cit.*, p. 363.

législation du Conseil d'Etat avait, en effet, décidé que « l'organisation de la Cour des comptes ne saurait être qualifiée de compétence instrumentale pouvant être exercée de manière concurrente par plusieurs législateurs »<sup>32</sup>.

Aujourd'hui, il semble néanmoins admis que les entités fédérées peuvent, elles aussi, adopter des règles relatives à l'organisation de la Cour des comptes, dans la mesure où il est dorénavant prévu qu'elles doivent accorder à la Cour une rémunération pour les missions supplémentaires confiées par elles.

Au vu des développements qui accompagnent la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, il paraît loisible à la loi spéciale (ou ordinaire, s'agissant de la Communauté germanophone), sur la base de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, d'attribuer des compétences en matière d'organisation de la Cour des comptes aux communautés et aux régions, accessoirement aux compétences qui leur sont attribuées par la Constitution ou la loi spéciale<sup>33</sup>. Selon cette jurisprudence, « lorsque des dispositions constitutionnelles, adoptées avant la modification constitutionnelle du 24 décembre 1970 portant création des communautés et des régions, utilisent [...] les termes 'par la loi', le constituant a uniquement voulu exclure cette matière de la compétence du pouvoir exécutif, de sorte que le législateur spécial peut confier aux régions la compétence de régler cette matière, à condition que cette attribution soit expresse et précise »<sup>34</sup>.

Cette évolution n'a cependant pas beaucoup de sens car l'on ne voit pas vraiment quelle sera la plus-value apportée par une organisation différente de la Cour selon le destinataire du contrôle, au contraire ; sauf à aboutir à terme à la création de cours des comptes fédérées...

La création de telles cours n'est, pour l'instant, pas à l'ordre du jour. En effet, dans les développements qui accompagnent la proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, on peut lire que la révision dudit article « n'a aucune répercussion sur la compétence des communautés et des régions de créer, si elles le souhaitent, un organisme propre en charge de l'exercice de certaines missions de

<sup>32</sup> C.E., avis 35.831/2V/VR du 18 septembre 2003 sur un avant-projet de décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *Doc.*, Parl. Rég. wall., sess. ord. 2003-2004, n° 613/1, p. 51.

<sup>33</sup> Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, 25 juillet 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2244/1, p. 6.

<sup>34</sup> C.C., arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, B.12.6.

contrôle s'agissant des matières pour lesquelles elles sont compétentes. Cette compétence n'emporte toutefois bien entendu pas celle de modifier ou de supprimer les compétences que la loi spéciale attribue à la Cour des comptes, même s'agissant des matières pour lesquelles ces communautés ou ces régions sont compétentes »<sup>35</sup>. Cette dernière précision est essentielle puisqu'elle empêche les entités fédérées de créer, en l'état actuel, leur propre cour des comptes, qui exercerait pour leur compte les missions actuellement assurées par la Cour des comptes.

Un amendement en ce sens a été déposé par le sénateur Bart Laeremans, membre du Vlaams Belang, le 13 novembre 2013<sup>36</sup>, mais il fut rejeté<sup>37</sup>. Celui-ci tendait à offrir aux communautés et régions la possibilité de créer, par décret ou ordonnance, leur propre cour des comptes. L'idée était de leur accorder une autonomie accrue dans la gestion et le contrôle des finances en vue de mettre en œuvre l'accord de gouvernement flamand. En outre, le sénateur rappela que dans les Etats fédéraux, les entités fédérées possèdent leur propre cour des comptes, qui est gérée par leur Parlement respectif<sup>38</sup>.

Un autre amendement en ce sens a été déposé par les députés Guy D'Haeseleer et consorts, aussi membres du Vlaams Belang, le 6 décembre 2013<sup>39</sup>, mais il fut également rejeté<sup>40</sup>. Celui-ci n'a pas été jugé utile par la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, dès lors que les entités fédérées peuvent déjà créer, sans cet amendement, leur propre cour des comptes, moyennant quelques ajustements : pour que ce soit possible, il faudrait, outre une révision de l'article 180 de la Constitution, une modification de la LSF en conséquence. Dans la négative, seules des compétences non attribuées par la LSF pourraient être confiées à cette Cour des comptes « fédérée ».

<sup>35</sup> Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, 25 juillet 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2244/1, pp. 6-7.

<sup>36</sup> Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, amendements, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2244/2.

<sup>37</sup> *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2244/3 et n° 5-2244/4.

<sup>38</sup> Certes, mais c'est là oublier que la Belgique fait preuve d'un fédéralisme singulier.

<sup>39</sup> Projet de révision de l'article 180 de la Constitution, amendement, 6 décembre 2013, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3213/002.

<sup>40</sup> Projet de révision de l'article 180 de la Constitution, Rapport fait au nom de la Commission de révision de la Constitution et de la réforme des institutions, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2013-2014, n° 53-3213/003, p. 5.

## C. La composition de la Cour des comptes

Les amendements évoqués ci-dessus, déposés par les parlementaires Bart Laeremans et Guy D'haeseleer, bien qu'on n'en soit pas partisan, ont le mérite de relancer le débat sur la représentativité de la Cour des comptes, qui souffre aujourd'hui d'un défaut de légitimité.

On observe, en effet, que la Sixième Réforme de l'Etat n'a pas affecté le mode de désignation des membres de la Cour des comptes. Celle-ci demeure toujours une émanation du seul pouvoir législatif fédéral<sup>41</sup>.

L'article 180, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, continue ainsi de disposer que :

« Les membres de la Cour des comptes sont nommés par la Chambre des représentants et pour le terme fixé par la loi ».

Il était néanmoins souhaitable que le mode de désignation de la Cour des comptes soit modifié, afin de rendre compte du fait que la Cour exerce désormais ses missions aussi pour le compte des collectivités fédérées. Il est grand temps que la Cour des comptes puisse être vue comme l'émanation non plus seulement du Parlement fédéral, mais aussi des parlements fédérés. Il en va de la légitimité de ses contrôles.

La réforme du Sénat offrait précisément l'occasion de cette réforme<sup>42</sup>. En effet, compte tenu de sa mutation récente en chambre des collectivités fédérées, il était tout à fait concevable de confier la nomination d'une partie des membres de la Cour des comptes au Sénat<sup>43</sup>.

On relève, malgré tout, que la structure de la Cour en deux chambres lui assure une certaine représentativité des collectivités fédérées. « Chaque chambre<sup>44</sup> est en effet compétente pour les matières qui relèvent des communautés et régions de sa langue<sup>45</sup>, l'assemblée géné-

<sup>41</sup> C. HUBERLANT, « Le 'caractère parlementaire' de la Cour des comptes en droit belge », *Rec. jur. dr. adm.*, 1955, p. 65. En conséquence, les actes accomplis par la Cour des comptes échappent à la compétence du Conseil d'Etat (C.E., arrêt *Bette*, n° 3.823, du 19 novembre 1954, *RACE*, 1954, p. 978).

<sup>42</sup> Voy. le verbo « Sénat ».

<sup>43</sup> En ce sens, voy. L. DETROUX, « L'article 180 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, p. 281.

<sup>44</sup> Quant aux compétences attribuées aux membres et entités composant la Cour – à savoir le premier président, les présidents des chambres, les conseillers, les chambres et sections, l'assemblée générale et le greffier – nous renvoyons au règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes, spécialement aux articles 21 à 32 du R.O.I.

<sup>45</sup> Voy. les art. 26 et 37 du R.O.I. de la Cour des comptes.

rale étant compétente pour les matières fédérales, la Région (bilingue) de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone »<sup>46</sup>, de même que pour « les organismes publics qui en dépendent ainsi que pour l'interprétation des normes européennes et fédérales »<sup>47</sup>. L'assemblée générale est ainsi chargée des missions auxiliaires confiées à la Cour dans le cadre du fédéralisme financier. L'étude de ces missions constitue, entre autres, le sujet du point suivant.

## II. *L'extension des compétences de la Cour des comptes*

Depuis le début des années nonante, marquées par les Troisième et Quatrième Réformes de l'Etat, le législateur a dispersé les fonctions de la Cour des comptes dans des missions qui, pour certaines, n'ont que peu à voir avec son rôle originaire de contrôle du budget et des comptes de l'Etat.

Les missions auxiliaires de la Cour des comptes reposent essentiellement sur trois ordres de considérations : celui du fédéralisme financier<sup>48</sup>, de la bonne gouvernance<sup>49</sup> et de l'expertise de la Cour en matière financière<sup>50</sup>.

Cette dispersion est problématique à l'heure où la transparence est, à raison, sur toutes les lèvres, tant de nos politiciens que de la

<sup>46</sup> P. RION et A. TROSCHE, *op. cit.*, p. 362.

<sup>47</sup> C. comptes, *Rapport annuel 2012*, approuvé en assemblée générale du 5 juin 2013, p. 11.

<sup>48</sup> La Cour s'est, par exemple, vu confier le comptage des élèves effectué par les Communautés française et flamande pour la répartition de la partie attribuée du produit de la TVA entre ces communautés, ainsi qu'une mission d'avis et d'information concernant l'exercice de l'autonomie fiscale régionale en matière d'impôts des personnes physiques. Elle vient, par ailleurs, de se voir confier, une nouvelle fonction, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat et du transfert communautaire en matière de politique de santé (sur cette dernière compétence, voy. *infra*, II, E).

<sup>49</sup> La Cour assiste ainsi la Commission de contrôle des dépenses électorales et gère les listes de mandats et les déclarations de patrimoine.

<sup>50</sup> Par exemple, la Cour peut être chargée par le pouvoir législatif, voire par l'Exécutif, de réaliser un audit dans un thème particulier. Le résultat de cet audit devra dès lors être communiqué à la Chambre ou au gouvernement, selon le cas. Une mission d'évaluation peut également lui être confiée. Par exemple, la loi du 24 décembre 2002 modifiant le régime des sociétés en matière d'impôts sur les revenus et instituant un système de décision anticipée en matière fiscale (*Mon. b.*, 31 décembre 2002) a chargé la Cour des comptes d'une mission d'évaluation de la neutralité budgétaire des mesures prévues dans la réforme fiscale. En outre, l'internationalisation du champ d'action étatique et des marchés financiers a conduit la Cour à collaborer avec d'autres partenaires que les assemblées législatives. La Cour est notamment chargée d'améliorer le « rapportage relatif aux informations nécessaires à l'élaboration des comptes annuels et des statistiques d'Eurostat dans le cadre de la procédure de déficits excessifs » (C. comptes, *Rapport annuel 2012*, approuvé en assemblée générale du 5 juin 2013, p. 5).

société civile. Par ailleurs, on peut craindre qu'une telle extension de compétences vienne compromettre l'exécution correcte par la Cour de sa mission traditionnelle de contrôle de l'exécution du budget.

Pourtant, la Sixième Réforme de l'Etat, plutôt que de poser un frein à cette ascension, lui offre un cadre constitutionnel, par l'insertion d'un cinquième alinéa à l'article 180 de la Constitution. On en exposera les conséquences juridiques dans un premier point (A).

En outre, l'une ou l'autre des innombrables lois adoptées le 6 janvier 2014<sup>51</sup> en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'Etat vient modifier certaines de ces missions auxiliaires. Les modifications apportées sont cependant légères, l'objectif de la Sixième Réforme de l'Etat n'étant pas de bouleverser substantiellement ces missions, ni d'en ajouter de nouvelles<sup>52</sup>, mais d'offrir un fondement constitutionnel à leur multiplication par une loi, un décret ou une ordonnance.

Ce cadre était, comme nous l'avons déjà signalé, revendiqué de longue date par la section de législation du Conseil d'Etat<sup>53</sup>.

Il s'agit des lois suivantes :

- la loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat ;
- la loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et la loi du

<sup>51</sup> *Mon. b.*, 31 janvier 2014.

<sup>52</sup> Les propositions de révision en ce sens n'ont d'ailleurs pas abouti. Voy., par ex., Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution en ce qui concerne la Cour des comptes, 3 octobre 2013, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-3045/001. Les auteurs de la proposition entendaient inscrire dans la Constitution que « la loi peut, dans les cas et selon les conditions et modalités qu'elle détermine, attribuer à la Cour des comptes la compétence de contrôler : d'une part, le financement et la comptabilité ouverte des partis politiques et de statuer, par voie d'arrêt, sur les violations qu'elle y constate, et d'autre part, les dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, du Parlement européen et des Parlements de communauté et de région ». Voy. aussi, sur la base de la déclaration de révision de la Constitution du 2 mai 2007, les deux propositions d'extension du contrôle de la Cour des comptes aux organes faisant appel à la générosité du public (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2007-2008, n° 52-0531/001 et *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2007-2008, n° 52-0522/001). Les discussions sur cette garantie incontestable pour le monde associatif avaient rapidement pris des accents communautaires, de sorte que la question qui était véritablement débattue était celle de savoir si les entités fédérées pouvaient ou non octroyer de nouvelles compétences ou missions à la Cour des comptes (H. BRIET et P. VERDONCK, « Quand le communautaire s'en mêle... », *ASBL info*, 2010, liv. 7, p. 1).

<sup>53</sup> Voy., *supra*, fin de l'introduction.

- 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques ;
- la loi modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et modifiant la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques ; et
  - la loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

Nous ne verrons, dans le cadre de la présente contribution, que les missions auxiliaires ayant été affectées par les lois précitées (B, C et D)<sup>54</sup>. Nous présenterons, par ailleurs, une nouvelle obligation assignée à la Cour : celle de rédiger des rapports dans le contexte des transferts communautaires dans le domaine des politiques de santé (E).

#### A. L'impact de la révision de l'article 180 de la Constitution à l'égard des missions auxiliaires exercées par la Cour des comptes

L'article 180, alinéa 5, de la Constitution, tel que nouvellement révisé, dispose que :

« Des missions supplémentaires peuvent être confiées à la Cour par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Sur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions. Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région avant la date d'entrée en vigueur du présent alinéa. »

<sup>54</sup> Pour une présentation plus exhaustive des missions auxiliaires de la Cour des comptes, voy. P. RION et A. TROSCHE, *op. cit.*, pp. 406-412.

Ainsi que nous l'avons annoncé, le cinquième alinéa de l'article 180 de la Constitution fournit un fondement constitutionnel à l'extension législative, passée et future, des compétences de la Cour. Il autorise, de surcroît, expressément le décret et l'ordonnance à participer à l'extension des missions de la Cour des comptes. Dans la mesure où la Cour des comptes exerce son contrôle également pour le compte des parlements fédérés, il semblait logique de leur permettre d'adjoindre à la Cour de nouvelles missions, à l'instar de la Chambre des représentants.

Pourtant, il y avait aussi une certaine logique à laisser ce pouvoir aux seules mains du législateur fédéral.

Tout d'abord, pour des motifs évidents de cohérence du système juridique. Ensuite, pour des raisons de pragmatisme : un tel système risque de considérablement compliquer les tâches de la Cour, celle-ci devant adapter à chaque fois son contrôle à son destinataire, sauf si l'idée qui sous-tend cette disposition est la création de cours des comptes fédérées<sup>55</sup>. Enfin, l'on risque de tomber dans un contrôle financier à plusieurs vitesses selon la collectivité concernée, ce qui chiffonne il nous semble le principe d'égalité, mesure du fédéralisme<sup>56</sup>. Encore faut-il que les multiples réformes ayant traversé notre pays tendent à consolider son fédéralisme et non à préparer sa scission.

On soulignera que le texte prescrit que la région ou la communauté mandante rémunère la Cour des comptes pour l'exécution des missions supplémentaires qui lui sont assignées après l'entrée en vigueur du cinquième alinéa, et qu'elle n'a pas encore exercées pour une des entités fédérées à cette date. « La détermination de la rémunération se fait sur avis conforme de la Cour des comptes, dans le décret ou l'ordonnance assignant la mission à la Cour des comptes »<sup>57</sup>. Cette rémunération prendra la forme d'une dotation attribuée directement à la Cour des comptes, et sera alors à charge du budget de la collectivité fédérée concernée. Pour l'instant, les moyens de la Cour des comptes dépendent de la dotation qui lui est octroyée par l'autorité fédérale.

De l'usage du mot « supplémentaire », on déduit qu'aucune rémunération n'est due pour les missions exercées en vertu du quatrième

<sup>55</sup> Sur cette idée, voy. *supra*, I, B, *in fine*.

<sup>56</sup> Expression reprise d'un article rédigé par F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN (« L'égalité, mesure du fédéralisme », *R.B.D.C.*, 2004, pp. 289-303).

<sup>57</sup> Proposition de révision de l'article 180 de la Constitution, 25 juillet 2013, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2244/1, p. 5.



alinéa, sur la base de l'article 50, § 2, de la LSF, de même que pour les missions supplémentaires exercées en vertu du cinquième alinéa, mais assignées à la Cour avant l'entrée en vigueur dudit alinéa et exercées à cette date pour toutes les entités fédérées.

## B. L'assistance de la Commission de contrôle des dépenses électorales

Les deux lois du 6 janvier 2014 relatives aux règles encadrant les dépenses électorales (ci-après : LLCDE1 et LLCDE2)<sup>58</sup> n'ont pas apporté de modifications substantielles à la mission de la Cour des comptes en matière de dépenses électorales. Il s'agit davantage de modifications formelles liées à la réforme du Sénat<sup>59</sup>.

L'article 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, alinéa 3, de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambres des représentants<sup>60</sup> ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques<sup>61</sup> dispose que :

« La Commission de contrôle<sup>62</sup> est tenue de se faire conseiller, aux conditions prévues par la présente loi, par la Cour des comptes tant pour le contrôle des dépenses électorales des partis politiques et des candidats individuels que pour le contrôle des rapports financiers des partis politiques et de leurs composantes. Si elle le juge opportun, la commission peut également

---

<sup>58</sup> Loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, le Code électoral, la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère de contrôle des communications officielles des autorités publiques (ci-après : LLCDE1) et loi du 6 janvier modifiant la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen et modifiant la loi du 19 mai 1994 réglementant la campagne électorale, concernant la limitation et la déclaration des dépenses électorales engagées pour les élections du Parlement wallon, du Parlement flamand, du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Parlement de la Communauté germanophone, et fixant le critère du contrôle des communications officielles des autorités publiques (ci-après : LLCDE2), toutes deux publiées au Moniteur belge du 31 janvier 2014.

<sup>59</sup> Voy. le verbo « Sénat ».

<sup>60</sup> Intitulé tel que modifié par la loi du 6 janvier 2014 précitée (LLCDE1).

<sup>61</sup> *Mon. b.*, 20 juillet 1989.

<sup>62</sup> La composition de la Commission a été modifiée, suite à la réforme du Sénat. Désormais, celle-ci se compose de dix-sept membres de la Chambre des représentants et de quatre experts, dont deux néerlandophones et deux francophones proposés par la Chambre des représentants (art. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, al. 1<sup>er</sup>, tel que modifié par la LLCDE1).

solliciter l'avis de la Cour des comptes pour l'exercice de ses autres compétences légales »<sup>63</sup>.

La mission de conseil de la Cour est explicitée, en particulier, aux articles 12 et 24, qui portent respectivement sur les dépenses électorales et sur les rapports financiers des partis politiques.

L'article 12, inséré par la loi du 2 avril 2003 et modifié récemment par l'une des lois du 6 janvier 2014 (LLCDE1), prévoit que la Commission de contrôle statue sur l'exactitude et l'exhaustivité des rapports visés à l'article 94<sup>ter</sup> du Code électoral<sup>64</sup> – c'est-à-dire le rapport en quatre exemplaires que les présidents des bureaux principaux de circonscription électorale établissent sur les dépenses de propagande électorale engagées par les candidats et les partis politiques, ainsi que sur l'origine des fonds qu'ils y ont affectés – après avoir pris connaissance de l'avis rendu par la Cour des comptes. Cet avis est annexé au rapport reprenant la décision de la Commission, qui est publié dans les annexes du *Moniteur belge*.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 24, insérés par la loi du 2 avril 2003, et modifiés récemment par l'une des lois du 6 janvier 2014 (LLCDE1), énoncent que le président de la Chambre charge la Cour des comptes de rendre dans un délai de trois mois<sup>65</sup> un avis concernant l'exactitude et l'exhaustivité des rapports financiers sur les comptes annuels du parti politique et de ses composantes. La Cour des comptes peut, en outre, demander des renseignements supplémentaires à l'ASBL chargée de recevoir la dotation allouée au parti politique dont il est question. La Commission de contrôle approuve le rapport sans observations ou l'approuve en mentionnant ses observations ou, en présence de graves irrégularités, rejette le rapport. Comme dans le cas de l'article 12, l'avis de la Cour des comptes est annexé au rapport de la Commission de contrôle.

Désormais, l'avis de la Cour, dans le cadre de l'article 24, fait aussi l'objet d'une publicité. Son alinéa 5, tel que remplacé par la loi précitée du 6 janvier 2014, dispose que « le rapport de la Commission

<sup>63</sup> Sur ce sujet, voy. M. VERDUSSEN, « Le financement des partis politiques et la limitation des dépenses électorales en Belgique », *Rev. fr. dr. const.*, 1990, pp. 551-557.

<sup>64</sup> Art. 94<sup>ter</sup> du Code électoral, tel que modifié par l'art. 25 de la loi du 6 janvier 2014 modifiant diverses lois suite à la réforme du Sénat et portant diverses modifications en matière électorale, *Mon. b.*, 31 janvier 2014.

<sup>65</sup> Le délai était d'un mois avant l'entrée en vigueur de la loi précitée du 6 janvier 2014 (LLCDE1).

de contrôle, en ce compris ses décisions, les observations qu'elle a formulées et l'avis de la Cour des comptes, est publié dans les documents parlementaires »<sup>66</sup>.

Dans le cadre des élections européennes, la Cour des comptes est chargée d'une mission comparable, en ce qui concerne les dépenses électorales<sup>67</sup>.

### C. La gestion des listes de mandats et déclarations de patrimoine de certains mandataires publics

Dans le souci de rendre la démocratie plus transparente, les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995<sup>68</sup> et celles du 26 juin 2004<sup>69</sup> imposent aux mandataires publics et hauts fonctionnaires<sup>70</sup>, l'obligation de déposer deux types de documents à la Cour des comptes<sup>71</sup>.

Tout d'abord, les mandataires assujettis à la législation de 1995 doivent déposer<sup>72</sup> au greffe de la Cour, sous enveloppe fermée, au début et à la fin du mandat public, une déclaration de patrimoine faisant état de leurs avoirs. La Cour des comptes est chargée de conserver ces déclarations et de garantir leur confidentialité. Ensuite, les mandataires doivent déposer chaque année pendant la durée du mandat, une liste de leurs mandats, fonctions dirigeantes ou professions exercées au cours de l'année précédente, quelle qu'en soit la nature. Cette liste précise si les mandats sont rémunérés ou non.

<sup>66</sup> L'ancien alinéa 5 prévoyait que le résumé du rapport financier, les observations ainsi que l'acte d'approbation étaient publiés dans les annexes du *Moniteur belge*.

<sup>67</sup> Voy. les art. 7bis et 8 de la loi du 19 mai 1994 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection du Parlement européen (*Mon. b.*, 25 mai 1994), tous deux modifiés par l'une des lois du 6 janvier 2014 (LLCDE2). Les modifications ne sont toutefois pas substantielles et se limitent à supprimer le rôle du Sénat, ne laissant que la Chambre intervenir.

<sup>68</sup> Lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *Mon. b.*, 26 juillet 1995.

<sup>69</sup> Lois spéciale et ordinaire du 26 juin 2004 exécutant et complétant la loi spéciale du 2 mai 1995 relative à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine, *Mon. b.*, 30 juin 2004.

<sup>70</sup> Voy., pour l'ensemble des personnes assujetties, l'article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale précitée du 2 mai 1995.

<sup>71</sup> Sur cette mission, voy. les vade-mecum réalisés par la Cour des comptes, disponibles sur son site Internet : <https://www.ccrek.be/FR/MandatsPatrimoine.html>.

<sup>72</sup> En réalité, cette obligation n'est pas directement à charge du mandataire public, mais d'un « informateur institutionnel », soit la personne désignée par l'article 6 des lois ordinaire et spéciale du 26 juin 2004 pour communiquer à la Cour des comptes les informations concernant les assujettis de leurs institutions.

La Cour des comptes est chargée de veiller à ce que ces listes soient publiées au *Moniteur belge*<sup>73</sup>.

Les lois spéciales du 2 mai 1995 et du 26 juin 2004 sont toutes deux modifiées par la loi du 6 janvier 2014<sup>74</sup>, mais non de manière substantielle. Seul un article est modifié afin de supprimer le mot « gouverneur »<sup>75</sup>.

#### D. Le contrôle du respect de la loyauté fédérale en matière d'impôts sur les revenus

L'article 9bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, dans le cadre de la Cinquième Réforme de l'Etat<sup>76</sup>, élargit encore un peu plus les compétences de la Cour de comptes, et accroît son rôle dans le fédéralisme financier de la Belgique<sup>77</sup>, en lui confiant la mission particulière de veiller à l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale, dans le cadre de l'extension de compétences fiscales reconnue aux régions<sup>78</sup>.

Cette mission dénote par rapport aux missions traditionnelles dévolues à la Cour des comptes, car le rapport auquel elle aboutit s'adresse au gouvernement fédéral et aux gouvernements de région, et non aux assemblées parlementaires. C'est là une évolution du rôle de la Cour, qui n'assiste plus seulement le Parlement dans sa tâche

<sup>73</sup> En 2014, la liste définitive des mandats, fonctions et professions exercés durant toute ou partie de l'année 2013, a été publiée au *Moniteur belge* du 14 août 2014. Il s'agissait de la dixième année d'application. La liste se présente sous la forme d'un tableau reprenant le nom du mandataire, ses divers lieux d'activités et les postes occupés, ainsi que le caractère rémunéré ou non de ces postes.

<sup>74</sup> LSSRE, *Mon. b.*, 31 janvier 2014.

<sup>75</sup> Cette abrogation s'explique par la suppression, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, de la fonction de Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale et l'attribution de ses compétences au Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou à un haut fonctionnaire, nommé par ce gouvernement (art. 53 LSSRE). En attendant la formation du Gouvernement régional – depuis lors mis en place – et la mise en œuvre d'une procédure de sélection et de nomination du haut fonctionnaire, ces compétences, à l'exception de celles relatives au maintien de l'ordre, ont été confiées, à titre transitoire et temporaire, pour une durée d'un an, à un haut fonctionnaire (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 portant désignation de M. Jean Clément en tant que Haut Fonctionnaire faisant fonction exerçant des compétences de l'Agglomération bruxelloise, *Mon. b.*, 15 septembre 2014).

<sup>76</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, *Mon. b.*, 8 mars 2001.

<sup>77</sup> G. ROSOUX, « Le contrôle de la loyauté fiscale par la Cour des comptes et la Cour d'arbitrage : mission impossible ? », *A.P.T.*, 2002, p. 147.

<sup>78</sup> Sur ce sujet, voy. le verbo « Financement des communautés et des régions ».

de contrôle parlementaire, mais qui se montre également garante du fédéralisme financier.

La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative au financement des collectivités fédérées (ci-après : LSFCF)<sup>79</sup>, adoptée à l'issue de la Sixième Réforme de l'Etat, ne transforme pas fondamentalement cette mission, mais elle y apporte quelques modifications.

Tout d'abord, sur le plan purement formel, certains articles de la LSF, dont ceux relatifs au contrôle du respect de la loyauté fiscale, ont été reformulés, réorganisés ou abrogés.

C'est ainsi que l'article 9*bis*, sur lequel se fondait le contrôle de la Cour, est abrogé par l'article 19 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 (LSFCF). Le contrôle du respect de la loyauté fiscale par la Cour des comptes n'a toutefois pas disparu. Il est repris à l'article 5/7 de la LSF, rédigé comme suit :

« Les projets et les propositions d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution qui règlent des matières visées à l'article 5/6 [c'est-à-dire la compétence des régions en matière de centimes additionnels, de diminutions, réductions ou augmentations d'impôt et de crédits d'impôt] sont, selon le cas avant dépôt devant le parlement concerné ou après approbation par la commission compétente du parlement concerné, communiqués, pour avis concernant l'applicabilité technique, au gouvernement fédéral, aux autres gouvernements régionaux et, pour avis concernant le principe visé à l'article 1<sup>er</sup>*ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, à la Cour des comptes. Il en est de même pour les amendements adoptés.

La procédure de concertation concernant l'applicabilité technique de l'instauration de centimes additionnels différenciés ou de diminutions, réductions ou augmentations d'impôt ou de crédits d'impôt, visés à l'article 5/1, § 1<sup>er</sup>, est fixée dans l'accord de coopération visé à l'article 1<sup>er</sup>*bis*.

Les projets et propositions transmis à la Cour des comptes sont appuyés des données chiffrées suffisantes. L'assemblée générale de la Cour des comptes émet dans le mois qui suit la réception du projet ou de la proposition, dans le cadre du respect du principe visé à l'article 1<sup>er</sup>*ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, un avis documenté et motivé sur le respect du principe en matière de progressivité, visé à l'article 5/6. Cet avis est communiqué au gouvernement fédéral et aux gouvernements de région.

<sup>79</sup> Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *Mon. b.*, 31 janvier 2014, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2014. Sur cette loi, voy. le verbo « Financement des communautés et des régions ».

Dans le cadre de sa mission d'avis visée à l'alinéa 3, la Cour des comptes développe en accord avec le gouvernement fédéral et les gouvernements de région un modèle d'évaluation transparent et uniforme.

La Cour des comptes rédige chaque année un rapport, analogue à l'avis visé à l'alinéa 3, sur l'incidence, au cours de l'exercice d'imposition précédent, des mesures fiscales régionales en vigueur. Ce rapport est communiqué au gouvernement fédéral et aux gouvernements de région ».

La formulation de ce nouvel article est heureuse car elle indique plus clairement que les projets et les propositions de décret ou d'ordonnance qui portent sur la matière des centimes additionnels, des diminutions, des réductions ou des augmentations et crédits d'impôt doivent faire l'objet de deux avis : d'une part, un avis rendu par les gouvernements fédéral et régionaux concernant l'applicabilité technique, et d'autre part, un avis documenté et motivé rendu par la Cour des comptes, dans le cadre du respect du principe de l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale, sur le respect du principe en matière de progressivité.

Il est cependant regrettable que le nouvel article ait conservé la formulation « dans le cadre » à l'égard du principe de l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale, laissant penser que l'objet du contrôle de la Cour ne réside que dans le respect du principe de progressivité<sup>80</sup>. Le premier alinéa de l'article 5/7, *in fine*, autorise néanmoins, il nous semble, un contrôle sur sa base<sup>81</sup>.

Il découle, ensuite, du nouvel article 5/7 que le contrôle de la Cour des comptes se limitera à l'avenir au principe de « l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale » et à celui de la progressivité<sup>82</sup>,

<sup>80</sup> G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 147.

<sup>81</sup> A l'appui de cette affirmation, voy. l'amendement n° 1 à la proposition de révision de l'article 116 de la Constitution (aujourd'hui article 180), déposée le 18 novembre 1992, tendant à insérer la phrase suivante après la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 116 de la Constitution : « La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'Etat, y compris les recettes fiscales », l'objectif étant que « la Cour des comptes vérifie si les dispositions légales et réglementaires spécifiques applicables aux trois stades des recettes (détermination de la matière imposable, liquidation et recouvrement de l'impôt) sont respectées » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 737/4-92/93, pp. 6-7). On notera qu'en exécution de cette nouvelle disposition constitutionnelle, une disposition analogue à cette disposition a été insérée dans la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1992-1993, n° 893/1-92/93). Il s'agit de l'article 5, § 1<sup>er</sup>.

<sup>82</sup> L'article 5/6 définit le principe de progressivité de la manière suivante : « à mesure que l'impôt de base visé à l'article 5/2, § 2, 2°, augmente, le rapport entre le montant des centimes additionnels et augmentations d'impôt et celui de l'impôt de base, ne peut diminuer et le rapport entre le montant des diminutions, réductions et crédits d'impôt et celui de l'impôt de base ne peut augmenter ».

excluant donc le contrôle du respect des pourcentages maximum, comme le prescrivait l'article 9*bis* aujourd'hui abrogé<sup>83</sup>, étant donné que ceux-ci ne seront plus d'application. Les régions pourront dorénavant augmenter ou diminuer, en montant ou en pourcentage, la partie de l'impôt des personnes physiques qui relève de l'autonomie fiscale régionale, de manière illimitée<sup>84</sup>. On observe, par ailleurs, que le principe de la « loyauté fiscale » a laissé la place au principe de l'« exclusion de toute concurrence fiscale déloyale », tel que prévu à l'article 1<sup>er</sup> *ter*, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, de la LSF, désormais expressément rattaché au principe de la loyauté fédérale<sup>85</sup>. C'est en ce sens, à vrai dire, que la doctrine entendait le principe de la loyauté fiscale<sup>86</sup>, au départ des travaux parlementaires<sup>87</sup>.

En outre, la Cour des comptes se voit dorénavant soumise à une triple obligation de rapport et/ou avis. Seules deux de ces obligations étaient prévues auparavant.

La première obligation, qui figure au troisième alinéa de l'article 5/7 de la LSF, consiste dans la formulation d'un avis documenté et motivé dans le cadre du respect du principe de l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale, sur le respect du principe en matière de progressivité, sur les projets et les propositions de décret ou d'ordonnance qui portent sur la matière des centimes additionnels, des diminutions, des réductions ou des augmentations et crédits d'impôt.

A cet effet, la Cour des comptes est invitée à développer, « en accord avec le gouvernement fédéral et les gouvernements de région, un modèle d'évaluation transparent et uniforme »<sup>88</sup>. Ce modèle d'évaluation, qui se compose d'une énumération de toutes les étapes

<sup>83</sup> L'article 9*bis* de la LSF, aujourd'hui abrogé, déclarait que « l'assemblée générale de la Cour des comptes émet dans le mois qui suit la réception du projet ou de la proposition, dans le cadre du respect de la loyauté fiscale, un avis documenté et motivé sur le respect des pourcentages maximum et du principe en matière de progressivité ».

<sup>84</sup> Proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, 24 juillet 2013, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2974/001, pp. 14 et 31.

<sup>85</sup> Sur l'attribution du contrôle de la loyauté fédérale à la Cour constitutionnelle, voy, le verbo « Cour constitutionnelle ». Pour rappel, ce principe, avant la Sixième Réforme de l'État, ne constituait qu'un principe politique. La Cour constitutionnelle, comme on le sait, ne s'est néanmoins jamais déclarée incompétente pour apprécier son respect (C.C., arrêt n° 12/92 du 20 février 1992 ; arrêt n° 12/96 du 5 mars 1996 et arrêt n° 102/99 du 30 septembre 1999).

<sup>86</sup> Voy., en ce sens, G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 147, note 16.

<sup>87</sup> Projet de loi spéciale portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, 29 mars 2001, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2000-2001, n° 1183/001, p. 23.

<sup>88</sup> Cette obligation était déjà prescrite par l'article 9*bis* de la LSF.



qui seront examinées lors de chaque demande d'avis<sup>89</sup>, constitue un outil important permettant à la Cour d'exercer sérieusement et rapidement la mission d'avis qui lui est confiée. La Cour doit, en effet, rendre assez tôt son avis : dans le mois qui suit la communication du projet ou de la proposition.

Un modèle d'évaluation avait été initialement élaboré par la Cour de comptes en assemblée générale du 27 mars 2002. A la demande du Comité de concertation du 10 mars 2004, ce modèle a été modifié en assemblée générale de la Cour du 13 juillet 2005<sup>90</sup>. Il reste, en principe, d'application, sous le nouveau régime de financement.

La seconde obligation, prévue par le cinquième alinéa de l'article 5/7, consiste dans la rédaction d'un rapport annuel, analogue à l'avis rendu, communiqué au gouvernement fédéral et aux gouvernements de région, dans le but d'assurer le suivi des mesures régionales adoptées.

La troisième et dernière obligation de rapport réside dans la rédaction d'un rapport servant de support à la détermination du « facteur d'autonomie » tel que visé à l'article 5/2, premier paragraphe, dernier alinéa, de la LSF<sup>91</sup>.

Enfin, on notera que la LSF, telle qu'elle résulte de la Sixième Réforme de l'Etat, associe la Cour des comptes à la détermination des moyens à transférer aux collectivités fédérées afin qu'elles puissent exercer leurs nouvelles compétences.

Quant aux moyens accordés aux régions, l'article 35*decies* de la LSF, tel qu'inséré par l'article 32 de la loi précitée du 6 janvier 2014 (LSFCF), dispose que le montant de référence à politique inchangée des moyens supplémentaires transférés à la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale, en raison des compétences qui leur sont attribuées par l'article 5/5, § 4, sera définitivement déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres

<sup>89</sup> Proposition de loi spéciale, portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, 24 juillet 2013, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2974/001, p. 107.

<sup>90</sup> Le modèle d'évaluation est repris à l'annexe V de la proposition de loi spéciale portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement de nouvelles compétences du 24 juillet 2013, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2012-2013, n° 53-2974/001, pp. 103 et s.

<sup>91</sup> Sur ce facteur, voy. le verbo « Financement des communautés et des régions ».



et après concertation avec les gouvernements des régions sur la base du rapport de la Cour des comptes visé à l'article 81<sup>ter</sup>, 1°, de la LSF.

Quant aux moyens accordés aux communautés, l'article 47/10 de la LSF, tel qu'inséré par l'article 52 de la loi précitée du 6 janvier 2014 (LSFCF), énonce qu'« [à] partir de l'année 2019 et ensuite tous les trois ans, la Cour des comptes calcule par communauté l'évolution du nombre de missions en exécution de la législation fédérale sur les trois dernières années écoulées. Si cette évolution est supérieure à la croissance de la dotation fixée conformément à l'alinéa 2 sur la même période, le montant de la dotation à accorder à la communauté pour l'année budgétaire suivante et pour chacune des années budgétaires subséquentes, est déterminé en prenant en compte la croissance plus élevée du nombre de missions sur les trois dernières années ». Dans cette optique, la Cour des comptes doit notamment, à partir de l'année 2019 et ensuite tous les trois ans, calculer, par communauté, l'évolution du nombre de missions attribuées aux maisons de justice<sup>92</sup> en application de la législation fédérale sur les trois dernières années écoulées.

Toutes les modifications qui viennent d'être exposées renforcent le contrôle réalisé par la Cour des comptes dans le cadre du fédéralisme financier, ce qui était essentiel compte tenu des nouveaux transferts de compétences opérés au profit des entités fédérées, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'Etat. On peut cependant regretter que le contrôle de la Cour, sur l'autonomie fiscale des Régions, n'ait été expressément prévu qu'en matière d'impôts sur les revenus, alors que le principe de l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale n'est plus cantonné à ce seul domaine, et s'étend également aux impôts régionaux.

#### E. La mission de rapports à l'égard des normes communautaires d'agrément des hôpitaux et autres soins et services hospitaliers<sup>93</sup>

L'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980<sup>94</sup>, tel que modifié par l'article 6 de la loi spéciale du

<sup>92</sup> Sur les maisons de justice, voy. le verbo « Ordre judiciaire ».

<sup>93</sup> Sur les normes communautaires d'agrément et leur contrôle par la Cour des comptes, voy. le verbo « Soins de santé »

<sup>94</sup> *Mon. b.*, 15 août 1980.

6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'Etat, met à charge de la Cour des comptes une triple obligation de rapport, à l'égard de l'Exécutif, et non du pouvoir législatif comme c'est traditionnellement le cas.

Tout d'abord, l'assemblée générale de la Cour des comptes est chargée de rédiger un rapport sur « tout avant-projet ou proposition de décret, tout amendement à un projet ou proposition de décret, ainsi que tout projet d'arrêté d'une communauté ayant pour objet de fixer des normes d'agrément des hôpitaux, des services hospitaliers, des programmes de soins hospitaliers et des fonctions hospitalières » visant à évaluer les conséquences de ces normes, à court et long terme, sur le budget de l'Etat fédéral et de la sécurité sociale. Ce rapport est transmis au gouvernement fédéral ainsi qu'à tous les gouvernements des communautés.

Ensuite, l'assemblée générale doit émettre « dans un délai de deux mois suivant la réception de l'avant-projet, de la proposition, de l'amendement ou du projet, un rapport circonstancié sur toutes les conséquences de ces normes, à court et long terme, sur le budget de l'Etat fédéral et de la sécurité sociale ». A cet effet, elle doit recueillir l'avis de l'Institut national d'assurance maladie invalidité (INAMI) et de l'administration compétente de la communauté concernée et, le cas échéant, l'avis facultatif du Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

Le même article dispose, enfin, que la Cour des comptes « rédige chaque année un rapport circonstancié sur l'incidence, au cours de l'exercice budgétaire précédent, des normes d'agrément communautaires en vigueur sur le budget de l'Etat fédéral et de la sécurité sociale ». Ce rapport annuel est également communiqué au gouvernement fédéral et aux gouvernements de communauté.

\*

La Sixième Réforme de l'Etat n'emporte pas de grands bouleversements à l'égard de la Cour des comptes.

Son objectif, plus humble, était, tout d'abord, de fournir un fondement constitutionnel aux dispositions concernant le contrôle exercé par la Cour des comptes sur les budgets et la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public

qui en dépendent. Désormais, l'article 180 de la Constitution comporte un quatrième alinéa, rédigé de la manière suivante :

« La loi peut confier à la Cour des comptes le contrôle des budgets et de la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent. Elle peut également permettre que le décret ou la règle visée à l'article 134 règlent ce contrôle. Sauf pour ce qui concerne la Communauté germanophone, cette loi est adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

Comme nous l'avons relevé, la Cour des comptes exerçait déjà un contrôle sur les budgets et la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, en application de l'article 50, § 2, de la LSF et de l'article 10 de la loi du 16 mai 2003 adopté sur sa base. Il était toutefois temps que ces lois disposent d'un fondement constitutionnel.

Ensuite, la Sixième Réforme tendait à actualiser l'article 180 de la Constitution au regard des missions réellement exercées par la Cour des comptes, et de permettre, à cet égard, aux parlements des entités fédérées de confier de nouvelles missions à la Cour, le cas échéant moyennant rémunération, puisque celle-ci exerce également ses contrôles pour leur compte.

A l'issue des Troisième et Quatrième Réformes de l'Etat, la Cour des comptes s'est, en effet, vu confier toute une série de nouvelles missions par des lois particulières. Mais ces lois n'avaient pas d'assise constitutionnelle, ce qui était vivement décrié par la section de législation du Conseil d'Etat. C'est chose faite depuis l'insertion d'un cinquième alinéa à l'article 180 de la Constitution, à l'issue de la Sixième Réforme de l'Etat.

Cet alinéa est formulé de la manière suivante :

« Des missions supplémentaires peuvent être confiées à la Cour par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134. Sur avis conforme de la Cour, le décret ou la règle visée à l'article 134 détermine la rémunération de la Cour pour l'exercice de ces missions. Aucune rémunération n'est due pour une mission qui est exercée par la Cour pour une communauté ou une région avant la date d'entrée en vigueur du présent alinéa. »

Comme nous l'avons vu, certaines de ces missions ont été légèrement modifiées par quelques-unes des lois adoptées le 6 janvier 2014, en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'Etat.

On regrette que cet alinéa n'ait pas été davantage balisé de manière à pouvoir mieux endiguer le mouvement d'extension croissante des compétences de la Cour des comptes ; le risque étant, on s'en doute, une perte de son efficacité dans l'exercice de ses missions traditionnelles. L'extension des compétences de la Cour devrait, par ailleurs, être accompagnée de modifications structurelles. Cette extension est inévitable dans le contexte actuel. Il nous semble que l'évolution de la réglementation européenne en matière de gouvernance économique devrait conduire à étendre encore davantage les compétences de la Cour.

Cette dernière critique doit cependant être nuancée, dans la mesure où la Cour des comptes s'est vu déchargée, par la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, du poids que représentait le contrôle préalable des dépenses publiques au moyen de son « visa préalable »<sup>95</sup>, au profit d'une mission d'évaluation *a posteriori* des politiques publiques, laissant la Cour davantage libre du choix de ses investigations, en fonction des moyens structurels qu'elle peut mobiliser. A cette occasion fut également supprimée sa compétence juridictionnelle à l'égard des ordonnateurs, la Cour n'étant plus compétente qu'à l'égard des seuls « comptables publics » sur la base de l'article 8 de la loi du 29 octobre 1846<sup>96</sup>.

Ce reproche n'est pas le seul formulé à l'égard de l'article 180 de la Constitution. Les trois autres alinéas, restés inchangés, comportent leur lot de critiques.

On regrette, tout d'abord, que la compétence de la Cour à l'égard des organismes publics créés par l'Etat ou qui en dépendent, telle qu'elle figure à l'article 5, § 3, de la loi du 29 octobre 1846, n'ait pas été expressément consacrée dans la Constitution. Seule l'est celle à l'égard des organismes d'intérêt public dépendant des collectivités fédérées<sup>97</sup>.

Le second alinéa de l'article 180 de la Constitution devrait, en réalité, lui aussi être actualisé, afin de tenir compte de la réforme de la

<sup>95</sup> La suppression de la technique du visa préalable a pour corollaire l'organisation d'une fonction d'audit interne, telle que prévue à l'article 31 de la loi du 22 mai 2003 précitée (C. des comptes, 169<sup>e</sup> Cahier d'observations, Volume I – Commentaires, adopté le 5 décembre 2012 par l'assemblée générale, p. 306). Sur le visa préalable, voy. not. Y. MAHIEU, *L'aménagement des règles constitutionnelles relatives au Budget et à la Cour des Comptes (Art. 115 et 116)*, Bruxelles, Bruylant, 1973, pp. 17-18 ; P. RION et A. TROSCHE, *op. cit.*, pp. 367-372 ; P. QUERTAINMONT, *op. cit.*, pp. 16-22.

<sup>96</sup> Voy. aussi, en ce qui concerne les entités fédérées, l'art. 10, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de la loi du 16 mai 2003 précitée.

<sup>97</sup> Mais encore faut-il, on l'a relevé, savoir ce qu'il faut entendre par « organismes publics »... quoique la loi du 8 mai 2014 est venue éclaircir quelque peu la situation (voy. *supra* I, A).

comptabilité publique, aujourd'hui effective dans toutes les administrations. Cette actualisation consisterait en la reprise de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 29 octobre 1846, qui dispose que « la Cour des comptes est chargée du contrôle de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire des différents services de l'Etat ».

Ensuite, concernant le premier alinéa, il nous semble que la reconnaissance constitutionnelle (indirecte) de la compétence de la Cour à l'égard des collectivités fédérées devrait emporter une modification du mode de désignation de ses membres afin de maintenir sa légitimité. La Réforme du Sénat était l'occasion de procéder à cette modification<sup>98</sup>.

Enfin, il paraît désormais admis que les parlements des entités fédérées peuvent aussi modifier les règles relatives à l'organisation de la Cour des comptes. Bien qu'il y ait un sens à cela, nous avons montré que maintenir cette compétence dans le seul giron fédéral possédait certaines vertus.

**Amélie Lachapelle**

---

<sup>98</sup> Voy. nos réflexions *supra*, I, C.